

Les Cahiers de droit

La connaissance judiciaire des actes réglementaires

Raoul P. Barbe



Volume 21, numéro 2, 1980

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042391ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042391ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Barbe, R. P. (1980). La connaissance judiciaire des actes réglementaires. *Les Cahiers de droit*, 21(2), 427–446. <https://doi.org/10.7202/042391ar>

Résumé de l'article

This paper describes the state of federal and Québec law as regards judicial notice of statutory instruments.

The position in respect of federal instruments is first surveyed by reference to the provisions of the *Canada Evidence Act* and Canadian and British cases on the subject ; mention is then made of the now superseded *Regulations Act* of 1950 and the questions of interpretation that arose from it; and finally the impact of s. 23 of the *Statutory Instruments Act* of 1971 is evaluated in the light of the Supreme Court ruling in *R. v. The « Evgenia Chandris »*.

The position in Québec law appears to be somewhat more confused. While the rule that regulations should be a matter for judicial notice seems well secured by s. 105 of the *Summary Proceedings Act*, this obviously only settles the point as regards penal proceedings under provincial statutes. In civil litigation, in the absence of any clear statement that regulations are to be judicially noticed, caution would seem to advise litigants to specifically plead and evidence the existence of regulations they intend to rely on.

The author concludes by calling on the Québec Legislature to state explicitly the rule that regulations are a matter for judicial notice in any kind of proceedings.

La connaissance judiciaire des actes réglementaires

Raoul P. BARBE *

This paper describes the state of federal and Québec law as regards judicial notice of statutory instruments.

The position in respect of federal instruments is first surveyed by reference to the provisions of the Canada Evidence Act and Canadian and British cases on the subject; mention is then made of the now superseded Regulations Act of 1950 and the questions of interpretation that arose from it; and finally the impact of s. 23 of the Statutory Instruments Act of 1971 is evaluated in the light of the Supreme Court ruling in R. v. The « Evgenia Chandris ».

The position in Québec law appears to be somewhat more confused. While the rule that regulations should be a matter for judicial notice seems well secured by s. 105 of the Summary Proceedings Act, this obviously only settles the point as regards penal proceedings under provincial statutes. In civil litigation, in the absence of any clear statement that regulations are to be judicially noticed, caution would seem to advise litigants to specifically plead and evidence the existence of regulations they intend to rely on.

The author concludes by calling on the Québec Legislature to state explicitly the rule that regulations are a matter for judicial notice in any kind of proceedings.

	Pages
Introduction	428
1. Les actes réglementaires de l'État central	431
1.1. La Loi sur la preuve au Canada	431
1.2. La Loi sur les règlements de 1950	435
1.3. La Loi sur les textes réglementaires de 1971	436

* Avocat, membre de la Commission de refonte des lois et des règlements.

	Pages
2. Les actes réglementaires du Québec	440
2.1. Le cas des poursuites pénales	441
2.2. Le cas des poursuites civiles	443
Conclusion	446

Introduction

Le pouvoir judiciaire est-il tenu de prendre judiciairement connaissance des actes réglementaires? Cette question peut, au premier abord, paraître oiseuse puisque le bon sens dicte que si le justiciable doit connaître la règle de droit, à plus forte raison le juge ne doit-il pas l'ignorer. Pourtant, une affaire récente, *Tremblay v. Thémens*¹, démontre suffisamment la possibilité que le pouvoir judiciaire ignore la règle de droit ou ignore l'abrogation d'une règle de droit; en l'espèce, il s'agissait d'un recours en évocation contre un jugement rendu en se basant sur un règlement abrogé.

Mais au fait, qu'est-ce que la connaissance judiciaire? La doctrine s'est préoccupée de la définir dans le contexte des poursuites pénales. Ainsi, à propos des poursuites fondées sur la violation d'un texte à caractère réglementaire, on affirme que si ce texte est présumé connu du juge, ou « admis d'office en justice », la poursuite n'est pas tenue d'en établir la preuve: le juge est « censé en prendre connaissance de lui-même, comme il le fait pour les lois »², et même il est « censé mettre en application... un texte... qui n'est pas invoqué ou qui n'est pas plaidé »³.

On trouve dans la jurisprudence des énoncés de portée plus générale, la connaissance judiciaire étant susceptible d'englober non seulement le texte des lois et des règlements, mais aussi « certains faits... considérés par tous comme étant de notoriété publique; c'est-à-dire de faits qui ne sauraient raisonnablement prêter à controverse »⁴.

Quant aux législateurs, ils ont édicté que le juge est tenu de prendre judiciairement connaissance des lois publiques émanant du Parlement central et du Parlement québécois; la règle de droit n'a pas besoin d'être alléguée et prouvée, en vertu du principe que nul n'est censé ignorer la loi, et particulièrement les juges chargés de l'appliquer. Par contre, les actes

1. [1979] C.A. 26.

2. R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif*, Québec, P.U.L., 1974, tome I, p. 846.

3. I. LAGARDE, *Précis de la loi et des règles de la preuve en matière criminelle*, Notes de cours, 1954, p. 154.

4. *Mallios v. R.*, C.S. Montréal, 12 juin 1978, *Juris-Express* no 78-571 (J. Greenberg). Voir également E.M. MORGAN, « *Judicial Notice* », 57 *Harv. L. Rev.* 269 (1944).

législatifs étrangers, de même que les faits d'un litige, doivent être allégués et prouvés car le juge est censé les ignorer et il doit même les ignorer en vertu du régime accusatoire traditionnel.

À l'égard des lois, la *Loi sur la preuve au Canada* édicte :

18. Il est pris judiciairement connaissance de toutes les lois du Parlement du Canada, d'intérêt public ou privé, sans que lesdites lois soient spécialement plaidées.⁵

La *Loi d'interprétation du Québec* dispose par contre :

39. Une loi est publique, à moins qu'elle n'ait été déclarée privée. Toute personne est tenue de prendre connaissance des lois publiques, mais les lois privées doivent être plaidées.⁶

Ces dispositions concernant la connaissance des lois ont fait l'objet de commentaires élaborés, notamment par Nadeau et Ducharme dans le *Traité de droit civil du Québec*⁷, auquel il suffit de se référer.

Si les législateurs ont généralement été explicites au sujet de la connaissance judiciaire de la loi, en est-il de même en ce qui concerne la connaissance judiciaire des actes réglementaires? Le juge est-il tenu de prendre judiciairement connaissance des règles légales édictées par diverses autorités exécutives en vertu d'une délégation de fonctions législatives consentie par les autorités législatives? En effet, la coutume s'est établie de charger diverses autorités exécutives, particulièrement le gouvernement, de compléter par des règlements les lois adoptées par le Parlement. Le juge est-il tenu de prendre connaissance d'office de ces actes réglementaires, ou au contraire les plaideurs ont-ils l'obligation d'en faire la preuve, donc de les alléguer et de les plaider?

Il n'est évidemment pas question ici des cas où une loi particulière, en vertu de laquelle des règlements sont édictés, impose au juge le devoir d'en prendre judiciairement connaissance; lorsqu'une telle obligation existe, il semble évident que les règlements n'ont pas à être prouvés. Par exemple, la *Loi sur la faillite* édicte que :

180. (...)

- (4) Les Règles générales ont le même effet que si elles avaient été dictées par la présente loi et elles doivent être reconnues d'office.⁸

5. S.R.C. 1970, c. E-10, art. 18.

6. L.R.Q. 1977, c. I-16, art. 39.

7. Montréal, Wilson et Lafleur, 1964, tome 9, pp. 23 ss.

8. S.R.C. 1970, c. B-3, art. 180(4).

De même, la *Loi sur l'extradition* prévoit que « la cour ou le juge prend judiciairement connaissance de cette convention ou de ce décret... »⁹. De plus, le *Code criminel* contient une disposition importante ordonnant la connaissance judiciaire des règlements tant de l'État central que des États membres de la fédération; il prévoit en effet:

715. (1) Aucune ordonnance, condamnation ou autre procédure ne doit être annulée, ni écartée, et aucun défendeur ne doit être renvoyé pour le seul motif qu'une preuve n'a pas été donnée
- a) ... d'un décret du gouverneur en conseil ou du lieutenant-gouverneur en conseil;
 - b) de règles (*rules*), règlements (*regulations*) ou statuts administratifs (*by-laws*), établis par le gouverneur en conseil d'après une loi du Parlement du Canada ou par le lieutenant-gouverneur en conseil aux termes d'une loi de la législature d'une province; ou
 - c) de la publication, dans la gazette officielle de la province, d'une proclamation ou règle, d'un arrêté, règlement ou statut administratif.
- (2) Les (...) règles, règlements et statuts administratifs mentionnés au paragraphe (1) et leur publication sont reconnus à toutes fins que de droit.¹⁰

Quant à la réglementation québécoise, la législation contient certaines dispositions analogues; ainsi la *Loi sur les cités et villes* prévoit que les règlements des corporations municipales urbaines n'ont pas besoin d'être plaiderés:

367. Les règlements du conseil, lorsqu'ils sont promulgués, sont considérés comme des lois publiques dans les limites de la municipalité; et en dehors, dans les limites de la juridiction du conseil; il n'est pas nécessaire de les plaider spécialement.¹¹

Des dispositions analogues existent dans la *Charte de la Ville de Montréal*¹², dans la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*¹³, dans la *Loi de la Communauté urbaine de Québec*¹⁴ et dans la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*¹⁵. Notons toutefois que, dans le régime général des cités et villes, les articles traitant de la contestation et de l'annulation des règlements prévoient que la requête doit « être accompagnée d'une copie certifiée du règlement attaqué » et que le tribunal peut « en ordonner la production par le greffier du conseil »¹⁶.

9. S.R.C. 1970, c. E-21, art. 8; voir *Fridmanski v. C.P.R.*, [1961] R.P. 283 et *Dingman v. C.N.R.*, [1961] R.P. 285.

10. S.R.C. 1970, c. C-34, art. 715.

11. L.R.Q. 1977, c. C-19, art. 367.

12. S.Q. 1959-60, c. 102, art. 459.

13. L.Q. 1969, c. 84, art. 67.

14. L.Q. 1969, c. 83, art. 63.

15. L.Q. 1969, c. 85, art. 65.

16. *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q. 1977, c. C-19, art. 399.

On ne traitera donc pas de ces cas particuliers ; l'on verra plutôt quel est le principe applicable de façon générale. À cet égard, on distinguera selon qu'il s'agit d'actes réglementaires édictés par des autorités exécutives de l'État central, ce qui permettra de faire certaines comparaisons avec la réglementation édictée par les autorités exécutives du Québec. Avant d'analyser ces deux points, il convient de rappeler que cette question de la connaissance judiciaire a déjà fait l'objet de considérations pertinentes notamment de la part de René Dussault¹⁷, de Léo Ducharme¹⁸ et de Gilles Pépin et Yves Ouellette¹⁹. Il ne s'agit donc pas d'un sujet nouveau, mais d'un sujet sur lequel il y a lieu de faire le point suite notamment à l'arrêt *Evgenia Chandris*²⁰ et en prévision également d'une éventuelle législation qui pourrait être adoptée par le législateur québécois.

1. Les actes réglementaires de l'État central

Le problème de la connaissance judiciaire des actes réglementaires de l'État central a donné lieu à plusieurs décisions judiciaires et à quelques dispositions législatives qui ont généralement conduit à imposer au juge la connaissance des règlements. Ces dispositions législatives se trouvent dans la *Loi sur la preuve au Canada*²¹, la *Loi sur les règlements* de 1950²² et dans la *Loi sur les textes réglementaires* de 1971²³.

1.1. La Loi sur la preuve au Canada

La *Loi sur la preuve* règle dans une certaine mesure, et ce depuis de nombreuses années, la preuve des actes réglementaires de l'État central. Ainsi, l'article 17 édicte :

17. Il est pris judiciairement connaissance (...) de toutes les ordonnances rendues par le gouverneur en conseil (...).

D'après cet article, le juge doit donc prendre judiciairement connaissance des ordonnances (*ordinances*) comme s'il s'agissait d'une loi, sans se préoccuper de savoir si elles ont été publiées ou non. À cet égard, René Dussault se demande pourquoi les ordonnances sont dans une situation privilégiée par rapport aux règlements, décrets ou proclamations²⁴. Il répond

17. *Supra*, n. 2, pp. 845-851.

18. « La connaissance d'office s'étend-elle aux règlements? », (1976) 36 *R. du B.* 698.

19. *Principes de contentieux administratif*, Montréal, Yvons Blais, 1979, pp. 85-87.

20. *R. v. le vapeur « Evgenia Chandris »*, [1977] 2 *R.C.S.* 97.

21. *Supra*, n. 5.

22. *S.C.* 1950, c. 50 ; *S.R.C.* 1952, c. 235.

23. *S.C.* 1970-71-72, c. 38.

24. *Supra*, n. 2, p. 849.

que le contexte de cet article indique qu'il s'agit probablement d'« ordonnances » dans un sens restreint, c'est-à-dire des « ordonnances territoriales », actes législatifs correspondant à la loi dans le Territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Il appuie cette conclusion sur l'interprétation du juge Tysoe, de la Cour d'appel de Colombie-Britannique, dans l'affaire *R. v. Markin*²⁵, qui se fonde sur le principe voulant que l'on tienne compte du contexte lorsqu'il s'agit de déterminer le sens d'un mot. À la lumière de cette règle d'interprétation, le juge Tysoe tire la conclusion suivante:

These matters lead me to the conclusion that the word « ordinance » in s. 17 has the same connotation as the words « Acts of the Imperial Parliament » and « Acts of the legislature », namely, a written law made by a legislative body. In the Yukon territory the Commissioner in Council is such a body and it is empowered by statute to make « ordinances » for the government of the Territory. Those ordinances are by their nature the equivalents of Acts of Parliament and of provincial Legislatures.²⁶

On ne pourrait donc interpréter le mot « ordonnance » dans un sens plus large, englobant tous les textes à caractère réglementaire portant cette dénomination.

Par contre, l'article 21 de la *Loi sur la preuve* prévoit que:

21. La preuve de (...) tout décret (*order*) ou règlement (*regulation*) rendu (...) par le gouverneur général ou par le gouverneur en conseil, ou par un ministre ou chef de tout ministère du gouvernement du Canada, ou sous leur autorité (...) peut être faite par les moyens (...) suivants:

- a) par la production d'un exemplaire de la *Gazette du Canada* (...) présenté comme contenant une copie (...) du décret, du règlement (...);
- b) par la production d'un exemplaire (...) du décret, du règlement (...) donné comme étant imprimé par l'imprimeur de la Reine; et
- c) s'il s'agit de quelque (...) décret ou règlement émané du gouverneur général ou du gouverneur en conseil (...), par la production d'une expédition ou d'un extrait présenté comme certifié conforme par le greffier (...) du Conseil privé (...); et s'il s'agit d'un décret ou d'un règlement rendu (...) par l'autorité ou sous l'autorité d'un tel ministre ou chef de ministre, par production d'une expédition ou d'un extrait donné comme certifié conforme par le ministre, ou son sous-ministre (...).

C'est en vertu de cette disposition que le problème de la preuve des actes réglementaires s'est d'abord posé. Les tribunaux se sont demandés comment il fallait concilier l'article 17, qui énonce que le juge doit prendre judiciairement connaissance des ordonnances (*ordinances*) du gouverneur en conseil, avec l'article 21 qui décrit comment peuvent être prouvés les décrets ou règlements du pouvoir exécutif. Ils eurent d'abord à décider si l'article 21 de la *Loi*

25. (1969) 7 C.R. 135.

26. *Id.*, p. 137.

sur la preuve n'avait pas pour effet d'empêcher le juge de prendre judiciairement connaissance de tout décret ou règlement. Le problème se posa d'abord pour les proclamations ; malgré la différence qui existe entre une proclamation et un acte réglementaire, la solution apportée offre un intérêt susceptible d'éclairer l'interprétation qu'il faut donner à l'article 21.

Dans plusieurs causes, les tribunaux décidèrent que le juge pouvait prendre connaissance d'office d'une proclamation donnant effet à une loi. Ainsi, dans l'affaire *R. v. St. Peters*²⁷, on a jugé qu'un tribunal de la jeunesse était fondé à prendre judiciairement connaissance de la proclamation qui lui conférait sa compétence.

Dans l'arrêt *R. v. Wagner*²⁸, les juges de la Cour d'appel du Manitoba arrivèrent à la même conclusion en s'appuyant sur les arrêts *R. v. Westly*²⁹, *Mighell v. Sultan of Johore*³⁰ et *Marshall v. Whittenkal*³¹. Dans cette dernière affaire, on a jugé qu'un tribunal « pouvait se fonder sur sa connaissance de l'état du droit », sans qu'on lui ait présenté le texte de la proclamation dont l'application était en cause³².

La jurisprudence en est venue aux mêmes conclusions en ce qui concerne les textes à caractère réglementaire (proclamations, décrets, règles et règlements établis par le gouverneur en conseil) fédéraux ou ontariens³³, et même ceux établis en vertu d'une loi britannique et sur lesquels se fonderait la compétence d'un tribunal³⁴.

Par contre, dans la cause *R. v. Kishen Singh*³⁵, le juge O'Halloran, de la Cour d'appel de Colombie-Britannique, par une opinion minoritaire très élaborée, se fait le champion de la thèse contraire. Rappelons toutefois que le problème se présentait différemment dans cette affaire : après la clôture de l'enquête, l'accusé avait demandé le rejet de la poursuite en alléguant que le procureur de la Couronne avait omis de prouver la proclamation qui mettait en vigueur un amendement à la *Loi de l'opium et des drogues narcotiques*³⁶, amendement sur lequel la poursuite était fondée. Le procureur avait aussitôt demandé une réouverture d'enquête et sa requête ayant été accordée, il avait alors produit le numéro de la *Gazette du Canada* où la proclamation avait été

27. (1927) 47 C.C.C. 204.

28. [1931] 2 W.W.R. 650.

29. (1859) 8 Cox C.C. 224.

30. [1894] 1 Q.B. 149.

31. [1914] Vict. L.R. 266.

32. *Id.*, p. 269.

33. *Seayer's Magistrate's Manual*, 1930, p. 360.

34. *The Ship « Minnie » v. R.*, (1894) 23 R.C.S. 478.

35. [1941] 2 W.W.R. 145 ; 76 C.C.C. 248.

36. S.C. 1929, c. 49.

publiée. Le prévenu ayant été condamné, le procureur de la défense se plaignit en appel de ce que le juge avait illégalement ordonné la réouverture de l'enquête. L'affaire fut envisagée uniquement sous l'angle de la procédure par la majorité des juges d'appel et la condamnation maintenue ; seul le juge O'Halloran situa la question sur le plan de la preuve et, en conséquence, le fait qu'il se soit trouvé minoritaire n'empêche pas de donner un certain poids à ses arguments.

Par contre, dans l'arrêt *Lapierre v. R.*³⁷, l'appelant avait soulevé le fait qu'aucune preuve n'avait été faite devant la Cour de l'adoption du décret déclarant que l'article 424 du *Code criminel* s'appliquait au Québec. Le juge Bissonnette de la Cour d'appel défendit la thèse de la connaissance judiciaire dans les termes suivants :

Il me paraît certain que le ministère public n'était pas tenu de prouver la promulgation de l'arrêté ministériel mettant en vigueur l'article 424 C. cr. Le Parlement du Canada avait, en édictant cet article, délégué, par une disposition expresse, ce pouvoir de promulgation au gouverneur en conseil. Ce dernier n'agissait donc pas dans les attributions de son pouvoir exécutif, mais bien sous la force d'une délégation de pouvoir législatif, coutume parlementaire qui s'appuie sur plusieurs précédents. L'arrêté ministériel a donc un caractère essentiellement législatif et on ne peut refuser au juge l'autorité d'en prendre connaissance.³⁸

Il était utile de faire référence à ces précédents qui démontrent qu'il ne faut pas trop vite prendre pour acquis la thèse de la connaissance judiciaire, à moins d'un texte législatif formel à ce sujet.

C'est ainsi que, dans l'affaire *R. v. Yee Chun*³⁹, le tribunal jugea qu'il était nécessaire, aux termes de l'article 21 de la *Loi sur la preuve*, de faire la preuve de l'acte réglementaire édicté par un ministre sous l'autorité de la *Loi spéciale des revenus de guerre*⁴⁰. Voilà donc l'état de la question avant l'adoption de la *Loi sur les règlements* de 1950.

En ce qui concerne la connaissance judiciaire des proclamations, cette jurisprudence est devenue superfétatoire depuis l'édition de l'article 17(4) de la *Loi d'interprétation* de l'État central, qui prévoit :

17(4) Lorsqu'un texte législatif énonce qu'il n'entrera en vigueur à un jour qui sera fixé par proclamation, il est pris judiciairement connaissance du lancement de la proclamation et du jour y fixé sans qu'il soit besoin de les plaider spécialement.⁴¹

37. [1947] R.L. 449.

38. *Id.*, p. 469.

39. [1929] 1 D.L.R. 194.

40. S.R.C. 1927, c. 179.

41. S.C. 1967-68, c. 17, art. 17(4); S.R.C. 1970, c. I-23, art. 17(4).

1.2. La Loi sur les règlements de 1950

Suite au développement de l'activité réglementaire pendant les années 40, le législateur de l'État central édicte en 1950 une *Loi sur les règlements*⁴², qui contient un article traitant de la connaissance judiciaire des actes réglementaires. Cet article édicte :

8. (1) Un règlement qui a été publié dans la Gazette du Canada doit être reconnu à toutes fins judiciaires.
- (2) En sus de tout autre mode de justification, la preuve d'un règlement peut être fournie par production de la Gazette du Canada censée en contenir le texte.
- (3) Aux fins du présent article, l'insertion d'un règlement dans une codification ou un supplément publié conformément à l'article 9, doit être considéré comme publication dans la Gazette du Canada.⁴³

On aurait pu croire que cet article mettrait fin à la controverse soulevée par l'article 21 de la *Loi sur la preuve*. Il n'en fut rien : dans un premier arrêt, *R. v. Bréland*⁴⁴, la Cour suprême de l'Alberta jugea que l'article 8 précité dispensait de faire la preuve de la proclamation mettant en vigueur la *Loi sur les jeunes délinquants*, le juge devant en prendre connaissance d'office. Dans un deuxième arrêt, *R. v. Richardson*⁴⁵, la Cour suprême du Nouveau-Brunswick jugea, en vertu du même article, que le juge devait prendre judiciairement connaissance des règlements édictés en vertu de la *Loi sur les explosifs*.

Par contre, dans l'affaire *R. v. Mahaffey*⁴⁶, la *Juvenile Court* de Colombie-Britannique décide que ce même article 8 ne dispense que de la preuve des règlements et non de la preuve de leur publication ; selon cette dernière décision, l'obligation pour un juge de prendre d'office connaissance des règlements publiés dans la *Gazette du Canada* est subordonnée à la preuve de cette publication ; le juge déclare :

In my opinion, therefore, publication of the regulation in the *Canada Gazette* must be proved by proper evidence by the party relying on the regulation before judicial notice can be taken of the regulation. Sec. 8 does not provide that judicial notice can be taken of the publication.⁴⁷

Les tenants de la thèse selon laquelle les plaideurs auraient l'obligation de prouver la publication du règlement semblent invoquer à tort l'article 21 de la *Loi sur la preuve*. Ce n'est pas parce que le législateur se préoccupe de déterminer quels sont les documents qui font preuve d'une proclamation,

42. *Supra*, n. 22.

43. *Id.*, art. 8.

44. (1955) 15 W.W.R. 95.

45. (1960) 127 C.C.C. 263.

46. (1961) 36 W.W.R. 265.

47. *Id.*, p. 270.

d'un arrêté, d'un décret ou d'un règlement, qu'il en découle que le juge ne puisse prendre d'office connaissance de ces documents. Sur la base de ce raisonnement, il faudrait également dire que les juges ne peuvent prendre judiciairement connaissance des lois du Parlement du Canada, le législateur s'étant préoccupé du mode de preuve de ces lois dans la *Loi sur la preuve*⁴⁸. Aussi l'interprétation donnée dans l'affaire *Mahaffey* fut-elle mise de côté dans l'affaire *Penno*⁴⁹, où le juge Wootton, de la Cour suprême de Colombie-Britannique, déclare :

(Sec. 21 of the *Canada Evidence Act*) (...) indicates only how a proclamation, etc., may be proved; it does not say that it must be proved (...)

Furthermore, sec. 8 of the Regulations Act, (R.C.S. 1952, chap. 235) provided that, when published, a regulation or proclamation becomes, in fact, law and judicial notice is to be taken thereof; it says nothing regarding proof.⁵⁰

En 1970, la Cour d'appel du Québec rendait une décision d'une portée analogue dans l'affaire *Violi v. R.*⁵¹. Violi, accusé d'avoir présenté une demande de citoyenneté sous la foi d'un faux serment, contestait la qualité de l'officier qui l'avait assermenté sous prétexte que le règlement attributif de sa compétence n'avait pas été prouvé devant le tribunal. À cette occasion, la Cour d'appel déclare :

I am of the opinion the trial judge was obliged to take judicial notice of the *Canadian Citizenship Regulations*, particularly section 22 thereof, without production of the *Canada Gazette* or the consolidation in which they were published. In my opinion it was not necessary for the Crown to prove the publication of the regulations in the *Canada Gazette* or in the consolidation. It would deprive section 8(1) of the *Canadian Citizenship Regulations* of any meaning to hold proof of publication in the *Canada Gazette* a prerequisite to taking judicial notice of regulations that have been published in the *Canada Gazette*. Proof does not have to be made of that which is to be judicially noticed.⁵²

Tel était l'état du droit au moment de l'adoption de la *Loi sur les textes réglementaires* en 1971.

1.3. La Loi sur les textes réglementaires de 1971

Devant le pouvoir grandissant de l'Administration, la complexité croissante et l'émiettement des règles substantielles et la prolifération des actes réglementaires, le Parlement de l'État central adopte, en 1971, une nouvelle *Loi sur les textes réglementaires*⁵³. Cette loi contient une dispo-

48. *Supra*, n. 5, art. 19.

49. (1963) 42 W.W.R. 611.

50. *Id.*, p. 613 et sommaire de l'arrêtiste.

51. [1970] C.A. 102.

52. *Id.*, pp. 104-105.

53. *Supra*, n. 23.

sition, analogue à l'article 8 de la loi de 1950, concernant l'admission en justice des actes réglementaires. Cette disposition est ainsi rédigée :

23. (1) Un texte réglementaire qui a été publié dans la *Gazette du Canada* sera admis d'office en justice.
- (2) En plus de tout autre mode de preuve de l'existence ou du contenu d'un texte réglementaire, l'existence ou le contenu de ce texte peuvent être prouvés par la production d'un exemplaire de la *Gazette du Canada* présenté comme reproduisant le contenu de ce texte.
- (3) Aux fins du présent article, lorsqu'un règlement est inclus dans un exemplaire de codification de règlements présenté comme ayant été imprimé par l'Imprimeur de la Reine, ce règlement est censé avoir été publié dans la *Gazette du Canada*.

On aurait pu croire, à la lumière des décisions judiciaires antérieures et de ce nouvel article, qu'il n'y avait plus de controverse possible. Mais la réalité est beaucoup plus complexe. En 1976, la Cour suprême du Canada dut interpréter cet article 23 dans l'arrêt *R. v. le vapeur « Evgenia Chandris »*⁵⁴. Dans cette affaire, l'intimé était accusé d'avoir déversé des matières polluantes dans le port de Saint-Jean, en violation du *Règlement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures*⁵⁵; lors du procès qui eut lieu devant la Cour provinciale, le règlement ne fut pas mis en preuve et le juge, au cours du débat, en fit la remarque au procureur de la Couronne et demanda au procureur de la défense s'il consentait à ce que copie du règlement fût produite devant la Cour. Ce dernier ne répondit pas et le procureur de la Couronne s'abstint de produire la copie réclamée par la Cour. Le juge de première instance considéra qu'il ne pouvait prendre connaissance d'office de ce règlement et rejeta la poursuite. La Couronne fit appel de cette décision par voie d'exposé de cause, aux termes de l'article 762 du *Code criminel*, devant la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick. Devant ce tribunal, elle invoqua quatre motifs pour lesquels le juge de première instance aurait dû prendre connaissance d'office de ce règlement: l'article 715 du *Code criminel*; l'article 23 de la *Loi sur les textes réglementaires*; l'article 17 de la *Loi sur la preuve*; et les principes de common law. La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick écarta par un jugement unanime chacun de ces arguments⁵⁶. La Couronne demanda et obtint l'autorisation de faire appel de cette décision devant la Cour suprême du Canada. En Cour suprême, le procureur de l'État abandonna les motifs reposant sur l'article 17 de la *Loi sur la preuve* et sur les principes de common law, pour s'appuyer uniquement sur l'article 23 de la *Loi sur les textes réglementaires* et sur l'article 715 du *Code criminel*. Les juges de la majorité, ayant considéré suffisant le

54. *Supra*, n. 20.

55. DORS/71-495, (1971) *Gaz. can.* II 1723.

56. (1974) 8 N.B.R. (2d), 297.

motif basé sur l'article 23, ne crurent pas opportun de se prononcer sur le motif basé sur l'article 715. Parlant pour la majorité, le juge de Grandpré déclare qu'il ne fait aucun doute que si le paragraphe 1 se lisait comme suit : « un texte réglementaire sera admis d'office en justice », il n'y aurait aucun problème et les tribunaux inférieurs auraient pris connaissance d'office du règlement. La difficulté provient des mots « qui a été publié dans la Gazette du Canada ». Deux interprétations sont alors possibles :

- soit que ces mots définissent la catégorie des textes qui doivent être admis d'office en justice, sans l'appui de preuves d'aucune sorte ;
- soit que ces mots imposent une condition préalable, en créant l'obligation de prouver la publication avant qu'il ne soit pris connaissance d'office des textes.

L'opinion majoritaire de la Cour suprême retient la première interprétation. Le juge de Grandpré rappelle que tous les actes réglementaires ne sont pas publiés dans la *Gazette du Canada* ; les articles 6, 11 et 27 de la *Loi sur les textes réglementaires* sont clairs à ce sujet. Lorsque le Parlement a décidé que les textes réglementaires seraient admis d'office en justice, il devait dire si cette disposition s'appliquait à tous les textes réglementaires ou seulement à ceux qui étaient publiés dans la *Gazette du Canada*. Par l'article 23(1), il s'est prononcé en faveur de cette dernière option. Donc, en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires*, la règle de la connaissance d'office se limite aux textes qui ont été publiés dans la *Gazette du Canada*. Mais, selon l'opinion majoritaire, il n'est pas nécessaire d'en prouver la publication. Comme le dit le juge de Grandpré, le fait d'imposer cette condition préalable à la connaissance d'office d'un acte réglementaire équivaldrait à rendre le paragraphe (1) inutile, le paragraphe (2) suffisant à faire la preuve de l'existence, de la publication et du contenu de l'acte. Aucune disposition législative ne doit être ainsi supprimée à moins qu'il soit impossible de faire autrement. Selon l'opinion majoritaire, les articles 18 et 19 de la *Loi sur la preuve* et les deux premiers paragraphes de l'article 23 de la *Loi sur les textes réglementaires* ont le même objectif : d'abord, rendre obligatoire la connaissance d'office ; ensuite, permettre, à cet égard, l'utilisation, à titre de support matériel, d'un document qui en d'autres circonstances ne serait pas admissible en preuve. Ces dispositions signifient donc que le Parlement a déclaré que les autorités judiciaires, qui doivent dans l'exercice de leurs fonctions prendre connaissance d'office des textes réglementaires imprimés dans la *Gazette du Canada* et de toutes les lois du Parlement, ne sont pas tenues d'en vérifier les textes originaux, mais peuvent se contenter d'avoir recours aux textes imprimés dans la *Gazette*. Selon cette interprétation, le paragraphe (2) n'est pas inutile, pas plus que l'article 19 de la *Loi sur la preuve*. Le juge de Grandpré note que le paragraphe (3) n'a rien à voir avec le problème traité dans l'arrêt *Evgenia Chandris* ; il traite d'une situation plus restreinte, à

savoir la codification des actes réglementaires — comme la *Codification des règlements du Canada*⁵⁷ — et il complète le paragraphe (2) en décrétant qu'après une telle refonte, il n'y a pas lieu de remonter jusqu'au numéro de la *Gazette du Canada* où le règlement a été publié pour la première fois. Grâce à cette interprétation, chacun des trois paragraphes a un sens, ce qui n'est pas le cas dans l'interprétation donnée par la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick. Selon le juge de Grandpré, cette signification résulte de la décision du Parlement de placer sur un pied d'égalité les actes réglementaires publiés dans la *Gazette du Canada* et toutes les lois de l'État central. Selon lui, il s'agit là d'une évolution normale, compte tenu des moyens offerts par la technologie actuelle pour la publication et la conservation des actes législatifs.

Cette évolution ne semble pas se limiter au Canada. Ainsi, en Angleterre, où n'existe apparemment aucun équivalent de l'article 23(1) de la *Loi sur les textes réglementaires*, la Cour d'appel se prononçait déjà en ce sens en 1918⁵⁸. Elle devait statuer sur le rejet d'une dénonciation, fondé sur le motif qu'on n'avait pas produit à l'appui une ordonnance établie en vertu des *Defence of the Realm Regulations*; le juge Darling déclara que le tribunal « aurait dû considérer l'objection de l'avocat des intimés comme un simple détail technique ». Plus récemment, dans l'affaire *Snell v. Unity Finance*⁵⁹, le juge Willmer disait à propos d'une ordonnance que « lorsqu'un texte réglementaire semblable est porté à l'attention d'une cour, il est de son devoir de l'appliquer »⁶⁰.

En marge de cette évolution du droit anglais vers l'extension de la connaissance judiciaire aux textes réglementaires, il y a lieu de noter les observations du baron Parke, à l'adresse des avocats britanniques, rapportées dans le traité de Wigmore sur la preuve :

À l'avenir, lorsque vous vous appuyez sur une loi du Parlement pour formuler une objection, nous gagnerions du temps si vous nous présentiez cette loi car, bien que nous soyons censés avoir présents à l'esprit tous les textes législatifs, en pratique cela nous est impossible.⁶¹

On relève la même note dans les doléances du juge Scrutton :

Il n'est pas facile de savoir ce que les juges peuvent connaître d'office; il est plus facile de les tourner en ridicule lorsqu'ils en soulignent les limites.⁶²

57. Établie et publiée par la Commission de révision des lois conformément à la *Loi sur la révision des lois*, S.C. 1974-75-76, c. 20, art. 11.

58. *Duffin v. Markham*, (1918) 88 L.J. K.B. 581.

59. [1964] 2 Q.B. 203.

60. *Id.*, p. 216.

61. *Wigmore on Evidence*, 3^e éd., Boston, Little Brown & Co., IX, p. 538.

62. *Tolley v. Fry*, [1930] 1 Q.B. 467, p. 475.

C'est dans ce sens d'ailleurs, que le juge de Grandpré rappelle dans l'arrêt *Evgenia Chandris* qu'un avocat devrait lors d'un procès, par courtoisie, fournir à la Cour et à son confrère un exemplaire de l'acte réglementaire qu'il invoque.

Pour revenir à cet article 23 de la *Loi sur les textes réglementaires*, il rend donc obligatoire la connaissance d'office des actes réglementaires publiés dans la *Gazette du Canada*, et il permet l'utilisation, à titre de support matériel, d'un document qui, en d'autres circonstances, ne serait pas admissible en preuve. Cet arrêt clôt donc la controverse sur la connaissance judiciaire d'office des actes réglementaires publiés. Les tribunaux ont fait application de cet arrêt dans la cause *Marceau v. Fortin*⁶³ où le juge Beaudoin, de la Cour supérieure, déclare:

(...) même si le juge de la Cour municipale n'avait pas été informé verbalement de l'ordonnance publiée dans la Gazette du Canada (...) en vertu du paragraphe 1 de l'article 23 de la *Loi sur les textes réglementaires*, il était supposé en avoir une connaissance judiciaire et il n'était pas nécessaire de faire la preuve de la publication de ladite ordonnance dans la Gazette du Canada.

Le 12 juin 1978, le juge Greenberg, dans l'affaire *R. v. Mallios*⁶⁴, déclarait que le *Règlement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures*⁶⁵ était de connaissance judiciaire. Dans le même sens, l'affaire *R. v. Vessel Bergessen*⁶⁶.

En conclusion, le problème de la connaissance judiciaire des actes réglementaires publiés de l'État central semble solutionné par l'arrêt *Evgenia Chandris*. Cet arrêt témoigne d'une tendance jurisprudentielle constante favorisant la thèse de la connaissance judiciaire, ce qui semble logique à une époque où l'activité législative par voie réglementaire est plus importante que celle par voie parlementaire. Par ailleurs, les tribunaux sentent bien l'absurdité qu'il y aurait eu à appliquer aux justiciables la maxime « nul n'est censé ignorer la loi » si elle ne devait pas s'appliquer au pouvoir judiciaire.

2. Les actes réglementaires du Québec

Tout ce qui précède au sujet de la connaissance judiciaire des actes réglementaires ne s'applique, bien entendu, qu'aux actes réglementaires de l'État central; aussi, faut-il s'enquérir maintenant de la solution à donner au problème de la connaissance judiciaire quant aux actes réglementaires des autorités québécoises. D'entrée de jeu, notons que le législateur québécois

63. *Supra*, n. 4.

64. *Supra*, n. 4.

65. *Supra*, n. 55.

66. (1973) 12 C.C.C. (2d) 185.

semble s'être peu préoccupé de cette question, comme d'ailleurs de toute la question du pouvoir réglementaire, si l'on en juge par l'absence d'une législation sur les actes réglementaires, législation que possèdent la plupart des autres États de la fédération canadienne. Notons également que la jurisprudence n'a pas, contrairement à ce que l'on a vu pour les actes réglementaires de l'État central, analysé cette question, les avocats eux-mêmes ne s'en souciant guère, même lorsqu'il s'agit de règlements non publiés. Quant à la doctrine, on a déjà indiqué que plusieurs auteurs ont successivement étudié la question et ont tour à tour dénoncé l'inertie du législateur québécois.

Pour une meilleure compréhension, il y a lieu de faire une distinction entre les poursuites pénales et les actions civiles.

2.1. Le cas des poursuites pénales

Dans le cas de poursuites pénales fondées sur un texte réglementaire québécois, l'article 44 de la *Loi sur les poursuites sommaires*⁶⁷ prévoit l'application de la *Loi sur la preuve au Canada*⁶⁸. Cette dernière loi édicte :

22. (1) La preuve de toute proclamation, de tout décret ou règlement rendu, (...) par le lieutenant-gouverneur en conseil de quelque province, ou par un des membres du conseil exécutif qui est aussi chef d'un département du gouvernement de la province, ou sous l'autorité de ce membre, peut se faire par les moyens ou l'un des moyens ci-dessous énoncés, savoir :
- a) par la production d'un exemplaire de la Gazette officielle de la province, donné comme contenant une copie ou un avis de la proclamation, du décret, du règlement (...);
 - b) par la production d'un exemplaire de la proclamation, du décret, du règlement (...) donné comme étant imprimé par l'imprimeur de la Reine ou du gouvernement pour cette province;
 - c) par la production d'une expédition ou d'un extrait de la proclamation, du décret, du règlement (...) donné comme certifié conforme par le greffier (...) du conseil exécutif, ou par le chef d'un département du gouvernement d'une province, ou son sous-ministre ou sous-ministre suppléant selon le cas.

L'observateur peut certes s'étonner qu'une loi québécoise réfère à une loi de l'État central pour déterminer comment faire la preuve d'un règlement québécois... Mais revenons à cet article 22: s'il est impératif, il y aurait obligation, dans les matières pénales, de prouver par l'un ou l'autre des moyens prévus à cet article, tout acte réglementaire émanant du lieutenant-gouverneur en conseil. Ce qui signifie en pratique que le justiciable est censé

67. L.R.Q. 1977, c. P-15.

68. *Supra*, n. 5.

ne pas ignorer la loi mais, par contre, que le juge n'en a pas une connaissance d'office puisqu'il faut lui faire la preuve « par la production d'un exemplaire de la gazette » ou par « la production d'une expédition... du règlement... donné(e) comme certifié conforme par le greffier... du Conseil exécutif ». Il s'agit là d'une situation pour le moins surprenante où l'on exige davantage du justiciable que du juge en matière de connaissance du droit... De plus, on notera que l'article 22 de la *Loi sur la preuve* emploie l'expression « lieutenant-gouverneur en conseil » alors que le législateur québécois l'a remplacée par l'expression « gouvernement ». Les autorités judiciaires y verront-elles une nuance? Probablement pas, si l'on se réfère au paragraphe 61(12) de la *Loi d'interprétation*⁶⁹ du Québec, où il est prévu que les mots « gouvernement » ou « gouvernement exécutif » signifient le « lieutenant-gouverneur et le Conseil exécutif du Québec ». Peut-être faudra-t-il également se référer à la *Loi d'interprétation*⁷⁰ de l'État central où l'expression « lieutenant-gouverneur en conseil » désigne :

28. (...) le lieutenant-gouverneur à l'époque considérée, où la personne exerçant alors le gouvernement de la province indiquée par le texte législatif agissant sur et avec l'avis du Conseil exécutif de ladite province, ou sur et avec l'avis et du consentement dudit Conseil ou de concert avec ce dernier (...).

En outre, il faut évidemment tenir compte de l'article 105 de la *Loi sur les poursuites sommaires* :

105. 1. (...) aucune condamnation ou autre procédure ne peuvent être infirmées ni annulées, et aucun défendeur ne peut être mis en liberté parce qu'on objecte qu'il n'a pas été prouvé (...) que des règles ou règlements ont été faits par le gouvernement en vertu d'une loi, ou que (...) ces règles ou règlements ont été publiés dans la *Gazette officielle du Québec*.
2. Il est judiciairement pris connaissance (...) de ces règles ou règlements et de leur publication.

Le second paragraphe est particulièrement important, puisque le législateur y édicte que le juge doit prendre judiciairement connaissance des règlements et de leur publication, mettant ainsi de côté l'article 22 de la *Loi sur la preuve*, qui indique comment faire la preuve d'un règlement.

La thèse de la connaissance judiciaire s'appliquera également si la loi contient une disposition de la nature suivante :

109. 2. Tous les règlements faits par le gouvernement sous l'autorité de la présente loi ont, après leur publication dans la *Gazette officielle du Québec*, la même force que s'ils y étaient incorporés.⁷¹

69. L.R.Q. 1977, c. I-16.

70. *Supra*, n. 41, art. 28.

71. *Code de la route*, L.R.Q. 1977, c. C-24, art. 109.

Dans ce cas, faudra-t-il faire la preuve de la publication dans la *Gazette officielle*?

Notons également un autre genre de disposition, figurant notamment dans la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*:

67. Les règlements de la Communauté, lorsqu'ils sont promulgués, sont considérés comme des lois publiques dans les limites du territoire de la Communauté; et en dehors, dans les limites de la compétence de la Communauté, et il n'est pas nécessaire de les plaider spécialement.⁷²

Globalement, et bien que la situation ne soit pas d'une complète limpidité, il semble bien qu'il faille dans un tel cas appliquer la thèse de la connaissance judiciaire, et ce même si l'acte réglementaire n'a pas été publié. Si cette hypothèse devait se révéler juste, il s'agirait là d'une législation qui pourrait être qualifiée d'exorbitante.

2.2. Le cas des poursuites civiles

Dans le cas d'une action civile, et aussi d'une poursuite disciplinaire⁷³, la *Loi sur la preuve au Canada* ne s'applique pas, et le problème que soulèvent les actes réglementaires en ce qui concerne la preuve doit être solutionné uniquement en fonction du droit québécois. Comme il n'existe aucune disposition législative générale sur la nécessité de prouver les actes réglementaires, la solution repose sur les principes généraux du droit.

En l'absence de dispositions édictant qu'il doit être judiciairement pris connaissance des règlements⁷⁴ ou que toute personne est tenue de prendre connaissance des actes réglementaires et qu'ils n'ont pas besoin d'être plaidés⁷⁵, il faut conclure que les actes réglementaires doivent, dans le cas de poursuites civiles, être plaidés, c'est-à-dire allégués et prouvés. Comment se fera la preuve? Par la production d'une expédition ou d'un extrait de l'arrêté en conseil, du décret, du règlement, donné comme certifié conforme par le greffier du Conseil exécutif, ou par le chef d'un département du Gouvernement⁷⁶ ou par la production d'un exemplaire de la *Gazette officielle du Québec* donné comme contenant une copie du décret ou du règlement, puisque l'article 120 de la *Loi sur la législation*⁷⁷ édicte:

72. Cf. *supra*, n. 11 et 13 et texte correspondant.

73. G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *supra*, n. 19, p. 87.

74. C'est-à-dire en l'absence d'équivalent civil de l'article 105 de la *Loi sur les poursuites sommaires*, *supra*, n. 67.

75. C'est-à-dire en l'absence d'équivalent pour les règlements de ce que prévoit pour les lois publiques l'article 39 de la *Loi d'interprétation*, *supra*, n. 69.

76. C. civ., art. 1207.

77. L.R.Q. 1977, c. L-1; cf. C. civ., art. 1207.

120. Les publications dans la Gazette officielle (...) ainsi que les copies de documents officiels, proclamations et annonces imprimés par l'Éditeur officiel (...) pour le gouvernement sont authentiques.

Notons qu'il ne faut pas confondre le problème de la connaissance d'office avec celui de l'authenticité d'un acte ; un contrat peut être authentique mais le justiciable doit l'alléguer et le prouver s'il veut que le juge en prenne connaissance judiciairement, alors que la connaissance d'office signifie que le juge est censé en prendre connaissance de lui-même comme il le fait pour les lois publiques. Notons que certains organismes quasi judiciaires exigent par leurs règles de pratique que « si on invoque une loi, il faut la citer, de même que l'article auquel on réfère »⁷⁸. Ce genre de disposition est certes discutable.

La Cour supérieure du Québec a déjà eu à se prononcer sur cette question de la preuve des règlements dans l'affaire *Comité conjoint de l'imprimerie v. Ratté*⁷⁹. Dans cette affaire, le demandeur avait allégué un arrêté en conseil et des règlements et ne les avait pas produits. Il prétendait que l'arrêté en conseil était un document authentique et qu'il était publié dans la *Gazette officielle* où les défendeurs pouvaient en prendre connaissance. À ce sujet, le juge Langlois déclare :

L'article 1207 C.c. dit bien que les annonces dans la Gazette officielle sont des écrits authentiques mais il n'y a rien dans cet article qui dispense de les produire (...). Le demandeur doit donc produire l'arrêté ministériel et les règlements invoqués (...).⁸⁰

En conséquence, le plaideur prudent ferait bien, non seulement par courtoisie mais par prudence, d'alléguer et de plaider l'acte réglementaire.

Ce problème présente un intérêt d'autant plus grand que s'intensifie la pratique de légiférer par voie réglementaire. À cet égard, notons à titre d'exemple la *Loi sur la protection du consommateur*⁸¹ qui prévoit que :

271. (...) si un contrat ne respecte pas une exigence de forme prescrite par (...) un règlement, le consommateur peut demander la nullité du contrat.

Si dans un procès un plaideur invoque comme motif de nullité que le contrat n'est pas conforme aux règlements, à la lumière de ce qui a été dit précédemment, le plaideur prudent ferait bien d'alléguer et de prouver l'acte réglementaire, autrement le juge pourrait fort bien prétendre qu'il ne peut d'office prendre connaissance de ce règlement.

78. Voir par ex. le *Règlement établissant les règles de procédure devant la Régie des services publics*, R.A.L. 8-339, art. 12, *Règles de procédure et de pratique du Tribunal de l'expropriation*, (1980) G.O.Q. II 2496, art. 16.

79. (1936) 40 R.P. 5.

80. *Id.*, p. 6.

81. L.R.Q. c. P-40-1, art. 271.

Cependant, on pourrait faire observer que dans la *Charte des droits et libertés de la personne*⁸², le mot « loi inclut un règlement, un décret, une ordonnance ou un arrêté en conseil adoptés sous l'autorité de cette loi » et qu'il conviendrait de retenir la même interprétation pour les autres lois. Mais si le législateur a adopté cette disposition pour les fins de la *Charte des droits et libertés de la personne* et ne l'a pas fait pour les autres lois, c'est que justement il ne voulait pas généraliser cette inclusion. Dans le cas de la Charte, le législateur a peut-être voulu éviter tout débat ou toute ambiguïté sur la portée du mot « loi ».

On pourrait encore prétendre que la délégation de pouvoir législatif aux autorités exécutives leur permet d'exercer ce pouvoir par un acte qualifié de réglementaire ; mais qu'il s'agit néanmoins de législation dite « déléguée » ; et qu'en conséquence, malgré le silence de la *Loi d'interprétation*, l'acte réglementaire constitue une forme d'expression de la volonté du législateur. Le fait que cet acte législatif porte divers noms (règlement, ordonnance, décret...) ne change rien à l'effet normatif, qui s'attache au règlement au même titre qu'à la loi. Il s'agit du prolongement de la législation publique et, dans cette optique, on pourrait avancer que la connaissance d'office vaut tant pour les actes de l'Assemblée nationale que pour les actes des entités auxquelles l'Assemblée délègue son pouvoir législatif.

De plus, dans une approche fonctionnelle, il serait quelque peu paradoxal que le juge ait une connaissance judiciaire des actes du Parlement sans avoir une connaissance judiciaire des règlements d'application qui sont le prolongement de la loi. Même s'il est vrai que la *Loi des cités et villes* assimile le règlement du conseil à une loi publique, cela s'explique peut-être du fait que la municipalité est un organe décentralisé et qu'on a voulu éviter tout doute, ce qui ne vaut peut-être pas pour les organes centralisés que sont le Gouvernement et les ministres.

Enfin, on pourrait peut-être inférer des décisions de la Cour supérieure et de la Cour suprême dans l'affaire *Blaikie*⁸³, qu'à cause de « l'essor de la législation déléguée », dans une approche évolutive, le mot « loi » dans la *Loi d'interprétation* du Québec pourrait inclure le mot « règlement ». Il s'agirait en quelque sorte d'un cas où « le plus englobe le moins ». La *Loi d'interprétation* du Québec n'a-t-elle pas été écrite à une époque où les textes réglementaires étaient marginaux ?

Ces différents arguments pourraient permettre aux tribunaux, par une construction jurisprudentielle, d'assimiler le règlement à la loi sur le plan de la connaissance judiciaire, un peu comme cela semble avoir été le cas en

82. L.R.Q. c. C-12, art. 56.

83. *Blaikie v. P.G. du Québec*, [1978] C.S. 57 ; (1980) 30 N.R. 225.

Angleterre depuis l'arrêt *Snell v. Unity Finance*⁸⁴, où le juge Willmer a décidé que les tribunaux devaient prendre connaissance d'office d'une ordonnance réglementant de façon impérative les conditions du contrat de location-vente. Devant l'inertie du législateur, il se pourrait fort bien que les juges décident de placer sur un pied d'égalité avec les lois les actes réglementaires publiés dans la *Gazette officielle*. Ils pourraient d'ailleurs prétendre qu'il s'agit là d'une évolution normale. Comme le déclarent les professeurs Pépin et Ouellette, une telle assimilation semblerait logique et socialement justifiable⁸⁵, mais il serait encore plus souhaitable de la voir édictée par le législateur québécois lui-même.

Conclusion

On permettra peut-être à l'auteur de ces lignes de citer les recommandations qu'il formulait sur cette question dès 1963, alors qu'il dirigeait le Bureau de la législation déléguée au ministère de la Justice du Québec :

1. Un acte réglementaire qui a été publié dans la Gazette officielle du Québec est admis d'office en justice.
2. En plus de tout autre mode de preuve de l'existence ou du contenu d'un acte réglementaire, l'existence et le contenu de ce texte peuvent être prouvés par la production d'un exemplaire de la Gazette officielle du Québec présenté comme reproduisant le contenu de cet acte.
3. Aux fins de la présente disposition, lorsqu'un acte réglementaire est inclus dans une codification d'actes réglementaires imprimée par l'Éditeur officiel, cet acte réglementaire est censé avoir été publié dans la Gazette officielle du Québec.⁸⁶

Une telle disposition pourrait être insérée dans une éventuelle *Loi sur les actes réglementaires*, dans la *Loi d'interprétation* ou encore dans une éventuelle *Loi sur les actes législatifs*. Il faut convenir qu'il devient de plus en plus difficilement défendable que les règlements d'application des lois doivent, encore aujourd'hui, faire l'objet d'une preuve judiciaire et qu'un tribunal ait l'obligation de ne pas les appliquer si un plaideur fait défaut de les prouver. On peut espérer que la présente réflexion incitera le législateur québécois à moderniser notre droit en cette matière.

84. *Supra*, n. 59.

85. *Supra*, n. 19, p. 87.

86. R.P. BARBE, *Rapport sur le pouvoir réglementaire*, Québec, 1973 (inédit).